ALCUNE OSSERVAZIONI

INTORNO ALL'APPLICAZIONE

DELLA

IMPOSTA SUI FABBRICATI

PER L'INGEGNERE

FEDERICO TONI

MEMORIA

LETTA NELLA ASSOCIAZIONE POLITICO-DEMOCRATICA

DI MILANO

E PUBBLICATA PER CURA DELLA STESSA

MILANO
COI TIPI DELLA GAZZETTA DI MILANO
1871.

ALCUNE OSSERVAZIONI

SULL' APPLICAZIONE

DELLA

IMPOSTA SUI FABBRICATI

ALCUNE OSSERVAZIONI
INTORNO ALL'APPLICAZIONE

DELLA

IMPOSTA SUI FABBRICATI

PER L'INGEGNERE

FEDERICO TONI

MEMORIA

letta nell' Associazione Politico-Democratica di Milano

E PUBBLICATA PER CURA DELLA STESSA

MILANO
COI TIPI DELLA GAZZETTA DI MILANO
1871.

La nuova legge per l'imposta sui fabbricati, una delle fonti a cui il ministro Sella avrebbe voluto con maggior lena attingere per colmare il vaglio delle finanze italiane, a rischio di intorbidarne le acque, ha compiuti cinque anni di travagliata esistenza, periodo in essa fissato per la revisione dei redditi.

Il Sella diede alla luce nel 1865 quella legge (1), ed ebbe la fortuna di indirizzarla ai primi passi con un regolamento di sua fattura (2), di riprenderla poi fra le braccia nel 1870, al suo sortire dalla prima infanzia, e di provvedere al suo avvenire con un nuovo regolamento (3). Fu fortuna, dicemmo, per lui, chè forse nelle mani di altro ministro avrebbe veduto, come di solito accade, maltrattata la sua creatura, col mutarle faccia ed indirizzo, ma ad un tempo fu sventura pei contribuenti, i quali avrebbero forse potuto cambiare in meglio.

Le Commissioni provinciali d'appello, stanno per

(1) Legge 26 gennajo 1865 N. 2136.
(2) Regolamento 25 maggio 1865 N. 2319.
(3) Regolamento 28 agosto 1870 N. 5832.

prendere in esame i numerosi reclami dei proprietarj e degli agenti delle imposte contro le decisioni delle Commissioni comunali, circa l'attribuzione dei redditi. E le esorbitanze di quegli agenti, incoraggiate ed anche ordinate dalle istruzioni ministeriali, avendo toccato sul vivo i contribuenti, facessero sì che, innanzi si pronunciasse un definitivo giudizio, questi, e con essi molti giornali, facessero sentire finalmente qualche pubblica protesta. Nessuno però ci sembra sia entrato abbastanza nella questione, ciò che noi oggi intendiamo di fare.

Se l'operato di chi maneggia la cosa pubblica fosse meglio e più davvicino sorvegliato da chi ne avrebbe il diritto, e se tutti coloro a cui conoscenza pervengono i molteplici disordini ed abusi che ogni giorno vi succedono, non aspettassero a protestare soltanto allorchè sono colpiti nei loro interessi individuali, gli è certo che meno frequentemente avressimo a provare gli effetti della negligenza, dell' incapacità e dell' ingiustizia.

Ciò detto, rifacciamo un po' di storia dei fatti che sono a nostra cognizione, circa l'argomento in discorso.

Il primo regolamento per l'applicazione della legge per l'imposta sui fabbricati, fu uno degli esempj, troppo frequenti da noi, del come si possa impunemente manomettere la legge, col pretesto di mandarla in esecuzione. Basterà accennare che la legge disponeva [1] doversi le dichiarazioni dei contribuenti innanzi tutto sottoporre all' esame di una Commissione comunale, la quale, introdottevi le convenienti rettifiche, le trasmettesse per le sue osservazioni all'agente delle imposte, prima di spedirle alla Giunta provinciale, e che il regolamento, al contrario, voleva [2] che l'agente delle finanze

[1] Legge 26 gennajo 1865 — Art. 11 e segg.
[2] Regolamento 25 maggio 1865 — Art. 33 e 35.

pel primo avesse a proporre le rettifiche e trasmetterle poi alla Commissione comunale. Quali conseguenze potessero derivare a danno del contribuente da questa inversione, innocentemente introdotta dal Sella, chiunque può immaginarsi, tanto più che all'agente si accordava anche la facoltà, non attribuitagli dalla legge, di prender parte, in un col proprio perito, alle sedute delle Commissioni [1].

Ma ciò era nulla a paragone della famosa distinzione introdotta dal Sella in quel regolamento, per escludere gran parte dei fabbricati rurali dall'esenzione accordata loro dalla legge, la quale disponeva [2]: *essere esenti dalla detta imposta le costruzioni rurali destinate esclusivamente all'abitazione dei coltivatori, od al ricovero del bestiame, od alla conservazione e prima manipolazione dei prodotti agrarj, purchè tali costruzioni appartengano ai proprietarj dei terreni cui servono.* Le Camere, approvando questa giusta e necessaria disposizione, credettero che gli edificj tutti, i quali servono ad accrescere la rendita dei terreni, ed il cui reddito è compenetrato in quello loro attribuito, dovessero lasciarsi immuni dalla nuova imposta; ma il Sella, il quale doveva semplicemente provvedere all'esecuzione della legge, con quella franchezza metallica che lo distingue, vi introduceva l'articolo che riferiamo, e le cui parole noi vorremmo veder scolpite in una tavola di bronzo di fronte a quelle della legge, *ad æternam rei memoriam :*

« Art. 14.

« Saranno considerati come fabbricati rurali, pure « esenti dall'imposta sui fabbricati, le case appar- « tenenti al proprietario di un fondo rustico, esclu-

(1) Regolamento 25 maggio 1865 — Art. 37.
(2) Legge 1865 — Art. 2.

« sivamente abitate da chi personalmente lo col-
« tivi, e dalla sua famiglia, *e che non si trovino*
« *situate in centri di comuni o in casali.*

« Per centro si intende un'aggregazione di case
« (città, borgata o villaggio) separate da strade, ed
« ove concorrono gli abitanti dei luoghi vicini,
« onde soddisfare a qualsiasi comodo o bisogno.

« Per casale si intende un aggregato di case
« separate da strade, e determinato dalla utilità
« della convivenza locale, senza concorso dai luoghi
« vicini. »

Questa deforme disposizione, a cui non occorrono commenti perchè sia da chiunque riconosciuta contraria alla legge non solo, ma all'onestà ed al senso comune sollevò una giusta indignazione fra i contribuenti ed una tempesta di reclami, finchè, svegliata l'indolenza di qualche onorevole, e mutato il ministro delle finanze, veniva con decreto reale (¹) revocata. Ma frattanto coloro che avevano dovuto pagare indebitamente parecchie rate d'imposta, erano stati assoggettati a continue noje e spese per ottenere giustizia, e nessuno li indennizzò dei danni patiti.

Altri disordini avvennero a danno dei contribuenti, fra i quali accenniamo il fatto, di cui non perderà così presto memoria gran parte dei proprietarj di case, i quali per avervi unito un giardino, nell'antico censo milanese caricato dell'estimo complessivamente col fabbricato, in forza delle cosidette *operazioni di stralcio*, oscuramente ordinate dal regolamento (²), e male dirette dalle successive istruzioni, dovettero per alcuni anni, oltre la nuova

(¹) Decreto Reale 27 gennajo 1867 N. 3500, firmato dal ministro Scialoja.

(²) Regolamento 1865 — Art. 70 e 76. — Circolare ministeriale 16 febbrajo 1866.

imposta, continuare il pagamento dell'antica in ragione dell'estimo, finchè dopo infiniti maneggi loro vennè restituito il mal tolto, ma sempre senza alcun compenso pei danni.

Vogliamo tuttavia concedere che questo ed altri inconvenienti possano ritenersi fra quelli che sono inseparabili dalle cose umane, e specialmente dall'attuazione di una nuova legge. Ma se suol dirsi che l'esperienza è la maestra della vita ed anche la scienza degli ignoranti, era anche a sperarsi che, trascorsi cinque anni, gli infiniti reclami dei contribuenti, le liti portate innanzi alla magistratura giudiziaria, le rimostranze fatte alla Camera e nei giornali, e la divergenza d'opinione per parte degli stessi agenti delle imposte, avessero dovuto servire di guida al ministro ad ovviare, con un nuovo regolamento, ogni possibile controversia circa l'interpretazione della legge. E tale compito doveva riescire molto più facile pel Sella, il quale, autore della legge e del primo regolamento, avrebbe potuto col secondo farsi perdonare alcuno dei torti infiniti ch'egli aveva verso i contribuenti.

Al contrario il nuovo regolamento si scosta ben più del primo dalla legge 25 gennajo 1865. E diffatti, oltre ad essere in esso mantenuta la già avvertita inversione [1] del procedimento per la determinazione dei redditi, viene ristretta l'opera delle Commissioni [2] al semplice esame dei reclami prodotti dagli interessati, solo lasciando facoltà alle Commissioni consorziali [3] di aumentare i redditi ritenuti dall' agente delle tasse. Ma se tali provvedimenti sono frutto della facoltà fatta al Governo [4] di *coordinare la procedura dello accertamento*

[1] Regolamento 1870 — Art. 24 e 31.
[2] Ivi — Art. 31 e segg.
[3] Ivi — Art. 39.
[4] Legge 11 agosto 1870 — N. 5784, All. *F* — Art. 10.

con quella vigente per l'imposta sui redditi della ricchezza mobile, la responsabilità ne ricaderebbe in parte anche sulla Camera, la quale ha lasciato che con soverchia precipitazione venisse approvato il così detto *Progetto Omnibus*. Devesi però notare, che, ad onta di ciò, nel regolamento avrebbesi dovuto aver riguardo alle condizioni ben diverse che sono fatte alle due imposte dalle qualità degli enti su cui incumbono. Altri devono essere i mezzi per conoscere il vero reddito di un fabbricato, ed altri quelli per scoprire il guadagno proveniente da una professione o da una industria.

È cosa evidente però che questi provvedimenti miravano ad accrescere il prodotto dell' imposta, approfittando della negligenza di coloro che avrebbero trascurato di produrre a tempo debito i propri reclami, combinata colla difficoltà di trovare uomini abbastanza fermi ed illuminati per comporre le Commissioni consorziali, i quali sapessero opporsi alla pressione che intendevasi di esercitare su di esse col mezzo degli agenti delle finanze, ad eccitare il cui malinteso zelo non si sarebbe tralasciato di ricorrere anche alla corruzione. Per prendere poi più facilmente al laccio gli incauti, mentre la legge stabiliva che la Giunta provinciale (1) avesse a fissare i redditi pronunciando in base alle denunzie, al parere delle Commissioni e dell'agente delle imposte, ed alle successive osservazioni del contribuente, il regolamento invece obbliga quest' ultimo a due successivi reclami (2), uno dei quali contro l' agente, l' altro contro la Commissione consorziale. È per ultimo, con inaudito coraggio, si obbligano i contribuenti (3) a produrre i reclami in carta da bollo, mentre la

(1) Legge 1865 — Art. 12, 13, 14 e 15.
(2) Regolamento 1870 — Art. 31 e 40.
(3) Ivi — Art. 31 e 41

legge esplicitamente dispone che essi possano prodursi *in carta libera* (1). Domandiamo ora ai giurisperiti se questo non potrebbe essere uno dei casi di concussione con abuso di potere, puniti dal nostro Codice Penale colla reclusione e colla interdizione dai pubblici uffici.

A compiere l'opera venne poi la ormai celebre circolare del commendatore Benetti, direttore generale delle imposte al Ministero delle finanze, che ha destato il moderato sdegno della stessa *Perseveranza* (2), forse perchè vide in essa direttamente minacciati gli interessi dei suoi azionisti e lettori. Il commendatore Benetti vi dice apertamente agli agenti delle finanze che, ad aumentare il prodotto delle imposte, occorre non stiano tanto a sottilizzare, tassino pure all' ingrosso ciò che va e ciò che non va tassato, aumentino sempre i redditi, qualche cosa il fisco ci guadagnerà sempre, non fosse altro la carta bollata dei reclami; sarebbero premiati quelli che maggiormente si distinguessero a tal giuoco colla borsa dei contribuenti.

E quì pure desidereremmo sapere se questo non sia un vero reato di corruzione della peggior specie, perchè esercitata da un superiore verso l' inferiore, e consistente nella promessa di rimunerazione fatta ad un pubblico ufficiale per fare un atto ingiusto, altro dei reati contemplati dal Codice Penale. Ma il commendatore Benetti fu invece testè prescelto a comporre la Commissione incaricata di proporre il regolamento per l'esecuzione della nuova legge sulla riscossione delle imposte. Speriamo, per la salute dei contribuenti, che i suoi colleghi non gli abbiano ad assomigliare.

Gli effetti delle inqualificabili disposizioni del regolamento e delle successive istruzioni e raccoman-

(1) Legge 1865 — Art. 12.
(2) Giornale *La Perseveranza* — N. 4120.

dazioni inviate dal Ministero agli agenti delle imposte non tardarono a farsi sentire. Questi impiegati, cui tanta parte è affidata negli interessi del paese, seminati come sono in troppo numerosi uffici, con tanta scarsità di individui capaci nei pubblici impieghi, il più delle volte sono affatto sforniti di buoni studj, nè, senza una precedente opportuna carriera, possono avere quel corredo di esperienza e di cognizione degli affari, che sarebbero qualità indispensabili al lodevole disimpegno delle loro mansioni. Non essendo poi vincolati al decoro di una onorifica posizione sociale, per nulla si curano della disapprovazione del pubblico, e riescono facili strumenti delle idee dei ministri e dei loro satelliti. E noi non sapremmo troppo pesare col biasimo sopra di loro, quando pensiamo che sta ad essi continuamente sul capo la spada di Damocle di un trasloeamento disastroso, o di qualche altra punizione che al pubblico passerebbe affatto inosservata. Non è quindi a meravigliarsi se essi si posero, con indescrivibile smania, ad aumentare senza pietà i redditi denunziati dai contribuenti. La *Perseveranza*, alcuni giorni sono ([1]), riportava una protesta di molti proprietarj di Bergamo, indirizzata a quella Commissione provinciale, nella quale si diceva come gli agenti procedessero sistematicamente all'elevamento in grandi proporzioni dei redditi denunciati dai contribuenti, evidentemente a loro capriccio, e senza neppure un pretesto apparentemente legale, al punto che se, come pur troppo avvenne anche per lo passato, avesse a prevalere il parere degli agenti del governo, si prevedeva che ben molti proprietarj di case già da parecchi anni inaffittate, sarebbero costretti a demolirle, onde sfuggir al danno certo di una grave imposta sopra una rendita immaginaria.

([1]) N 4126

Ciò, ad un dipresso, si verifica dappertutto, e noi ebbimo campo a constatare molti casi in cui gli agenti delle finanze aumentarono i redditi dichiarati, benchè comprovati dalla scrittura degli affitti in corso, fra i quali vogliamo citare come il più sorprendente quello di un agente che, ebbe ad accrescere il reddito di una casa in una delle nostre vicine borgate, affittata per intiero al locale ricevitore del registro con regolare scrittura prodotta in un colla dichiarazione del proprietario. E non meno degno di attenzione è l'altro fatto che venne a nostra conoscenza, dell'agente delle imposte di Milano, il quale, fatte eseguire le visite ai fabbricati da proprj periti a termini del regolamento, determinò poscia i redditi, aumentando di assai quelli da essi valutati.

Accennando poi alle divergenze d'opinioni insorte fra gli stessi agenti delle imposte, volevamo alludere anche al fatto, verificatosi nel primo quinquennio da che fu attuata la legge per l'imposta sui fabbricati, che una certa classe di costruzioni rurali andò soggetta all' imposta in molte località e non in altre, ove forse avevano giurisdizione agenti più retti e più capaci. Intendiamo parlare delle abitazioni destinate alle persone che dirigono la coltivazione dei terreni, cioè ai conduttori dei poderi, siano essi i proprietarj medesimi, oppure i loro affittuarj, agenti o fattori.

Abbiamo già riportate le parole della legge, colle quali essa esentava dall' imposta, fra le altre costruzioni rurali *appartenenti ai proprietarj dei terreni cui servono*, quelle *destinate all'abitazione dei coltivatori.* Tali parole erano più che sufficienti a dare una chiara idea dello spirito della legge a coloro che ne avessero per avventura avuto il bisogno. Chè veramente sarebbe forse stato meglio il dire soltanto esenti *le costruzioni rurali appartenenti ai proprietarj dei terreni cui servono,* senza entrare

in dettagli intorno alla qualità delle diverse costruzioni, che avrebbero potuto fornire più largo campo alle diverse interpretazioni. Per tal modo diffatti sarebbe stato espresso nettamente il concetto della legge, quello cioè di lasciare immuni dall'imposta quelle costruzioni che, essendo dipendenti dalla coltivazione dei terreni, non sono destinate ad uso estraneo alla coltivazione stessa, nè ad affitto separato, di cui il più delle volte sono neppur suscettibili, e senza le quali il grado di coltura dei terreni verrebbe a scemare in un col reddito, che è pur già soggetto ad imposta. E tale criterio direttivo della legge veniva, come già abbiamo accennato, esattamente chiarito nel decreto 27 gennajo 1867, che ordinava il discarico dalle tabelle delle rendite accertate per l'imposta dei fabbricati, *di quelle costruzioni la cui rendita trovasi compenetrata in quella dei terreni cui le costruzioni servono* (¹); per la qual cosa nessun pretesto avrebbero potuto in seguito addurre gli agenti del governo per voler colpita dall'imposta l'abitazione del capo coltivatore od affittuario, la quale è integralmente connessa ai poderi che costituiscono la parte più produttiva delle nostre terre, e necessaria a mantenerli in istato di buona coltivazione.

Nessuno poi, per quanto ignaro di cose agrarie, potrà disconoscere, come alla miglior coltura dei terreni irrigui dei nostri piani, sia affatto indispensabile la presenza in luogo, e la assidua direzione e continua sorveglianza di un intelligente coltivatore, dotato di cognizioni ben superiori a quelle che si esigono nei semplici lavoratori o coloni. Ma se fosse d'uopo di altra prova irrefragabile, che la rendita dei fabbricati destinati all'abitazione dei nostri fittabili e conduttori di poderi è compenetrata in quella dei dipendenti terreni, basterà accennare

(¹) Art. 1.

che, nelle tariffe per l'applicazione dell'estimo vigente nella massima parte del territorio lombardo, quei fabbricati non erano considerati che per la sola area occupata, perchè la loro esistenza già contribuiva ad accrescere il censo attribuito ai terreni cui servivano. Cosicchè, qualora avessero ad essere colpiti dalla nuova imposta, siccome l'antica da sopprimersi non è che quella corrispondente all'area, ne viene che, contro l'intendimento della legge ed ogni ragione d'equità, quei fabbricati sarebbero doppiamente sottoposti all'identico tributo.

E la stessa legge, disponendo inoltre che pei fabbricati non affittati il *reddito presunto* [1] avesse ad essere *quello che il proprietario potrebbe ricavare in via d' affitto comparativamente ad altri fabbricati posti in simili condizioni e circostanze,* determinava un' altra norma per distinguere i caseggiati rurali da sottoporsi all'imposta, dagli altri che ne dovrebbero andare esenti, rendendo ancor più facile il riconoscere quei fabbricati che sono capaci di separato affitto senza danno della rurale economia, quali sono, per cagion d' esempio, le case di diporto, e quelle destinate all' esercizio di una speciale industria. Da essa emerge dunque non potersi applicare alcun reddito alla casa serviente al conduttore, poichè nessun fabbricato che trovisi in simili circostanze viene dato separatamente in affitto.

Nè devesi tralasciar di osservare che se l' applicazione della legge continuasse ad effettuarsi in modo si iniquo, l'effetto che ne potrebbe derivare sarebbe quello di distogliere i proprietarj dal miglioramento delle abitazioni dei conduttori, per lo più misere ed insalubri, rendendo nello stesso tempo improbabile, con grave danno pel progresso della

[1] Legge 1865 — Art. 6.

agricoltura, che essa possa venir esercitata da persone più istrutte e capaci che non per lo passato; e sarebbe anche creato nuovo ostacolo alla soluzione di una delle quistioni più vitali pel nostro paese, quella cioè della coltivazione degli estesi terreni affatto o quasi incolti e sprovvisti di costruzioni rurali, che sono non piccola parte delle nostre meridionali provincie.

Non è dunque a meravigliarsi se gli agenti delle finanze non seppero addurre motivi di ragionevole apparenza, a giustificare le loro pretese, ma si limitarono a tassare arbitrariamente, senza per lo più fornire neppure i dati per riconoscere le parti dei fabbricati che intendevano di colpire, se pure qualche volta non arrischiavano pretesti risibili, simili ad uno che ci capitò tra le mani, il quale diceva che, *essendo il podere affittato, ed il proprietario non avendo quindi alcun contratto coi coloni, ritenevasi soggetta all'imposta la casa del fittabile* ([1]).

Potrebbe credersi tuttavia che le Commissioni d'appello, nelle quali trovansi persone meglio illuminate, od almeno in posizione sociale più elevata, e quindi più esposta al pubblico, avessero a fare un po' di giustizia. Ma, a dire il vero, cogli esempj che loro arrivano da posizioni ancor più alte, e col predominio in esse dell' elemento dipendente dal Governo, ben poca speranza ci resta che vi si possa trovare quel libero giudizio che conduca alla rigorosa osservanza della legge ed alla savia sua interpretazione.

Ultima áncora di salute rimane al travagliato contribuente, di pagare l' imposta addossatagli, e rivolgersi all' autorità giudiziaria. In qual pelago doloroso egli si tuffi, varcando la soglia di quel tempio invaso dai mercanti, non è nostro compito il descrivere, e diremo soltanto che il più delle volte,

([1]) Agente di Abbiategrasso.

spaventato, se ne ritrae, per tema di incontrare un danno forse maggiore che non l' indebito pagamento dell' imposta. Ma, affrontando animosamente le enormi spese e le noje infinite del giudizio ordinario, è egli poi certo di ottenere giustizia? Pur troppo ebbe a nascere il dubbio se anche dei Tribunali, che dovrebbero essere santuario inviolabile, baluardo della legge inaccessibile ad ogni esterna influenza, il sistema di governare non abbia potuto ledere le fondamenta.

Riuscirà acconcio all'uopo l'esaminare brevemente il risultato di una lite promossa dal fisco stesso ad un ricco proprietario milanese ([1]), nella speranza certamente di ottenere un giudizio che potesse, in ogni caso, servire a giustificazione delle sue pretese. La stessa sentenza della Corte d' appello di Milano ci serve di guida.

Il proprietario milanese, conformandosi al disposto della legge 26 maggio 1865 sull' imposta dei fabbricati, aveva regolarmente denunziate alcune costruzioni rurali di sua ragione, che, tanto dall' agente delle finanze, come dalle Commissioni, furono riconosciute esenti dall'imposta, siccome esclusivamente destinate alla coltivazione dei poderi di cui fanno parte. Ma, trascorsi quattr anni, nel 1869 entrò nel capo ad uno zelante agente delle tasse ([2]), che parte degli anzidetti fabbricati fossero stati indebitamente esentati dall' imposta, in quanto che i locali destinati all'abitazione dei fittabili non potessero, a suo giudizio, qualificarsi come inservienti alla coltivazione, e vi applicò una buona rendita.

Non è a dirsi che tale procedimento era affatto arbitrario, poichè la legge ([3]) stabiliva chiaramente che si dovesse addivenire alla revisione dei redditi

([1]) Conte Gian Luca Cavazzo della Somaglia.

([2]) Di Codogno.

([3]) Legge 1865 — Art. 20, 21 e 25.

dopo cinque anni, termine che non era ancora spirato, ed ammetteva soltanto le revisioni parziali di quei redditi che, per causa straordinaria, aumentassero o diminuissero di una determinata quantità (¹). È quindi chiaro che con ciò la legge stabiliva non potersi, fino alla revisione generale, ritornare sulle decisioni prese dalle Commissioni e riconosciute dal fisco, poichè, ciò ammettendo, non solo si sarebbe tolto ai ruoli il carattere di cosa giudicata, dando luogo ad una serie interminabile di questioni, ma anche la revisione generale non avrebbe avuto ragione di essere. E lo stesso ministro delle finanze confermava in questo senso il disposto della legge nel regolamento (²) per l'esecuzione delle revisioni parziali, in cui si dichiaravano obbligati i proprietarj a fare la dichiarazione dei redditi di quei fabbricati che fossero sfuggiti ed omessi nelle precedenti operazioni, oppure di quelli che fossero aumentati di oltre un quarto. Nessuna facoltà era quindi data all' agente di sottoporre a nuovo giudizio l' imponibilità di un fabbricato già regolarmente dichiarato e sottoposto all'esame dalla legge stabilito.

Della illegale applicazione dell' imposta il proprietario in discorso si richiamò alla Commissione consorziale, che gli diede ragione; l' agente delle imposte si rivolse alla Commissione provinciale di appello che gli diede torto, ed i fabbricati vennero nuovamente ritenuti esenti dall' imposta.

Sarebbe stata onesta cosa il ritenere che, dopo le due conformi decisioni, il fisco avesse dovuto acquetarsi, e mettere, come suol dirsi, la berta in seno. Il legislatore, disponendo che i reclami delle parti dovessero trattarsi da una Commissione nella

(¹) Un quarto pei primi tre anni, ed un terzo pei successivi.

(²) Decreto Reale 30 gennajo 1868 N. 4211, firmato Cambray-Digny.

quale era rappresentato il contribuente, ma il fisco aveva la maggioranza, evidentemente rinunciava per esso al ricorso in via giudiziaria, tanto più che lo stesso regolamento 25 maggio 1865 ([1]), disponendo il modo di introdurre nei ruoli le rettifiche che fossero per essere rese necessarie in seguito alle decisioni dell'autorità giudiziaria, accennava bensì ai reclami dei contribuenti, ma non a quelli degli agenti delle imposte.

Ma così non fu, chè l'intendente delle finanze di Milano promoveva presso il Tribunale civile e correzionale di Lodi la causa contro le decisioni conformi delle Commissioni, e quel Tribunale, non riconoscendo nel fisco altro diritto, che di procedere alla revisione di quei redditi rispetto ai quali fossero avvenute le variazioni indicate dalla legge, mandava assolto il proprietario, condannando nelle spese la querelante Intendenza.

Nè questo terzo giudizio valse a vincere l'ostinazione del fisco, che contro di esso interpose appello innanzi alla Corte di Milano, ove finalmente trovò fortuna, poichè la sentenza, pubblicata nel giorno 20 novembre 1870, pronunciava doversi ritenere soggetti all'imposta i fabbricati in contestazione.

Noi sappiamo ora che tutti unanimamente i proprietari, anche dopo tale giudizio, continuano ad energicamente protestare contro gli agenti delle finanze e contro le Commissioni consorziali, che escludono dall'esenzione le case dei fittabili, per cui le Commissioni d'appello si troveranno nel caso di dover pronunciare contro il parere di un'alta magistratura. Ed è perciò che noi crediamo necessario ed urgente l'intervento del potere legislativo, perchè sia data soddisfazione alle giuste querele dei cittadini, e venga ad un tempo tolto di mezzo ogni disparere nell'applicazione della legge.

([1]) Art. 67 e 68.

L'attenta disamina della sentenza della nostra Corte d'Appello varrà a dare maggior forza alle ragioni già da noi addotte in appoggio ai reclami dei contribuenti.

Dinanzi ai giudici cui la lite era stata deferita, lo stesso rappresentante del pubblico ministero esprimeva l'opinione sua, che *la causa non fosse di competenza dei Tribunali a motivo che il richiamo dalla via amministrativa alla via giudiziaria spetta soltanto ai contribuenti e non agli agenti delle finanze, pei quali il pronunciato delle Giunte di sindacato di primo e secondo grado non può formare soggetto di ulteriore esame presso veruna altra autorità*, opinione che, secondo noi, stabiliva il modo più retto a definire la questione; ma la sentenza rifiutò tale giusta eccezione, adducendo a motivo non essere dalla legge espressamente denegata agli agenti delle finanze la facoltà di ricorso ai giudici ordinarj. Per poco si prenda in esame la legge stessa, ognuno sarà per convincersi come essa, disponendo che nella Giunta provinciale avesse, come dicemmo, a trovarsi in maggioranza l'elemento governativo, e dicendo [1] che i ruoli *avessero a rendersi esecutorj dal prefetto* non poteva togliere al contribuente la facoltà di reclamo contro i medesimi, ma accettava come definitivo, nell'interesse del governo, l'operato della Giunta. Ci sembra infatti che l'operato di una Giunta, per legge [2] presieduta dal prefetto e composta di un delegato del Ministero delle finanze, di un ingegnere governativo e di due consiglieri provinciali, nominati dalla Deputazione provinciale, incaricati di determinare in modo definitivo i redditi in base alle proposte degli agenti delle finanze, delle Commissioni comunali e dei reclami dei contribuenti, sia precisamente una rap-

(1) Legge 1865 — Art. 13.
(2) Ivi — Art. 14.

presentanza dello stesso Ministero, contro le cui decisioni sarebbe strano che l' Intendenza potesse fare opposizione. Sarebbe, in fin dei conti, la stessa autorità amministrativa che, sotto diverse forme, ed a norma dei proprj interessi, si riserverebbe di riconoscere o di rinnegare il proprio operato.

La sentenza poi escludeva la *estemporaneità* dell'azione per parte delle finanze, pronunciata dal Tribunale di Lodi, e che abbiamo più innanzi veduto pienamente sussistere, poichè la legge ammette la revisione nei soli casi di variazione nei redditi; ed asseriva in seguito non essere a supporsi che la legge volesse *perpetuare un errore*, mentre errore non poteva qualificarsi il giudizio emesso regolarmente, con piena cognizione dei fatti, dalle autorità destinatevi per legge; nè, tale errore avrebbe d'altronde potuto perpetuarsi mentre la legge stessa ordinava la revisione dopo il quinquennio.

Escludeva pure la *perenzione* dell' azione, pretendendo che il termine stabilito dalla legge dovesse decorrere dal momento in cui il reddito controverso avesse incominciato a figurare nei ruoli, mentre *il risultato dei ruoli stessi*, resi esecutori dal prefetto, contro il quale la legge [1] ammette il ricorso in via giudiziaria, comprende tanto la quantità del reddito attribuitovi agli enti ritenuti imponibili, come la qualità riconosciuta a ciascuno degli enti sottoposti ad esame, in forza del quale siano stati ritenuti esenti oppur soggetti all' imposta.

Considerava quindi che l'*unica questione di diritto*, presentata dalla causa, era quella di decidere se, in base alla legge 26 gennajo 1865, *potevano ritenersi siccome rurali, e quindi esenti dall' imposta sui fabbricati, gli edifici che servono all'abitazione delle persone che tengono in affitto i fondi* a cui essi edifici sono aggregati. E poichè la legge

[1] Legge 1865 — Art. 16.

dispone che siano esenti dall' imposta le abitazioni dei coltivatori, conclude risolversi tale questione nello stabilire l'estensione del significato della parola *coltivatori* usata dalla legge. E quì è dove la sentenza maggiormente viene a zoppicare. In essa dicesi che *forti argomenti circa la più ristretta interpretazione* di quella parola *forniscono gli atti ufficiali emanati per la esecuzione della legge*, senza accennarne il tenore, mentre l'unico atto ufficiale, che precisamente riferisceasi a tale interpretazione, è il da noi citato decreto reale 27 gennajo 1867, il quale vuole appunto che essa venga adottata nel senso più esteso. Pretendesi poi che, *se il concetto della legge non si limitasse ai soli agricoltori nel senso proprio di chi presta il lavoro materiale, la legge varierebbe da luogo a luogo nella sua applicazione*, a seconda del sistema di gestione de' fondi, *andando così smarrita quell'uniformità, che è sempre uno de' pregj più essenziali delle leggi*, non riflettendo che appunto al contrario, coll'esclusione dei fabbricati servienti ai capi agricoltori dal privilegio accordato dalla legge, si sollevarono tutte le eccezioni provenienti dalla differenza del sistema, ciò che non sarebbe avvenuto adottando il significato più ampio, e che d'altronde per raggiungere il pregio ben più essenziale delle leggi, quale è la giustizia diretta all' utile sociale, si potrebbe, se ne fosse il caso, assoggettarsi anche a qualche maggior difficoltà nella loro applicazione. E che la legge intendesse la parola *coltivatori* nel suo vero significato, è prova irrefragabile l'avere essa compreso sotto la parola *coltivazione*, non il solo lavoro materiale dei campi, ma anche la cura e l'allevamento del bestiame, nonchè la conservazione e prima manipolazione dei prodotti agrari, cose tutte che richiedono la direzione di un capo coltivatore fornito di cognizioni che non possono trovarsi nei semplici lavoratori.

Ma se il preciso significato della parola contenuta nella legge speciale non fosse abbastanza emerso dallo spirito della legge stessa, a giustamente interpretarlo non sarebbe abbisognato di ricorrere alle tradizioni giuridiche, poichè il nostro stesso Codice Civile conformemente ad esse ne dà la più esatta spiegazione. All'art. 1615, diffatti, vi si leggono le seguenti parole: *Se l'affittuario di un fondo rustico non lo fornisce del bestiame e degli strumenti necessarj alla coltivazione, se ne abbandona la coltura, se non lo coltiva da buon padre di famiglia, ecc.*, colle quali avendo il legislatore riconosciuta nell'affittuario la qualità di coltivatore, non si sa comprendere come da un'alta autorità giudiziaria siasi potuto supporre che in una legge, emanata dallo stesso potere legislativo, e contemporaneamente in vigore, il medesimo vocabolo avesse ad assumere un diverso significato.

È il servo della gleba, in quanto potesse un tale concetto formularsi *nelle condizioni dell'odierna civiltà*, continua la sentenza, *è il lavoratore considerato nella sua qualità di scorta viva del fondo, quello che la legge ha designato col nome di coltivatore, e non la persona che ajuta soltanto intellettualmente l'opera delle loro braccia. — Sia pure che i fittabili esercitino l'agricoltura, ma essi non coltivano (almeno nelle pluralità dei casi) i fondi da loro presi in affitto, e solo li fanno lavorare dai coltivatori. — Il coltivatore fa il vero lavoro della terra e non quello che lo fa lavorare. — I fittabili non sono i coltivatori necessarj per le produzioni naturali della terra ma un anello intermedio fra il proprietario ed i coltivatori, coll'opera dei quali esercitano una propria industria.* Questi sono i motivi che l'estensore della sentenza, ex-procuratore regio, addusse per accogliere le domande del fisco, motivi basati sopra principj erronei e fra loro contraddicenti. In essi infatti la legge viene interpretata in

modo affatto nuovo. Si pretende dapprima di voler attenersi alla parola piuttostochè allo spirito della legge, dicendo *risolversi la questione* nell' interpretazione della parola *coltivatore*, ma poi a questo vocabolo italiano si vuol attribuire un significato diverso, ed anzi opposto, di quello assegnatogli nella nostra lingua. Tutti sanno, infatti, che il nome di coltivatore od agricoltore si applica in genere ad ognuno che attenda alla coltivazione dei campi, ma più specialmente a chi tale coltivazione esercita in grande, mentre alle persone soggette all'altrui direzione, *ai servi della gleba* della sentenza, si applicano più propriamente i nomi di *colono* o *lavoratore*; nè occorre perciò di chiamare in ajuto la Crusca od il Tommaseo, o l' universale consenso degli scrittori. Bisogna quindi conchiudere che la nostra Corte d'appello tenga in ben poco conto la sapienza dei nostri legislatori, allorchè suppone che, volendo esprimere un'idea, abbiano fatto uso di un vocabolo di significato opposto, mentre la nostra lingua non manca di averne parecchi adatti all' uopo. Ed a proposito del Dizionario del Tommaseo, non vogliamo tralasciar di riferire quanto vi è detto sotte le parole *coltivazione e coltura:* e cioè, che *la buona coltivazione della terra porta seco di necessità e suppone certa coltura dell'uomo stesso*, il che fa eloquente contrasto con quella sentenza, la quale, mentre ammette che il fittabile *ajuta intellettualmente* e *dirige* l' opera dei lavoratori, soggiunge poi, che esso *non è il coltivatore necessario per le produzione della terra.*

Nessuno adunque potrà rimproverarci, se noi vediamo in quel giudizio emesso dalla nostra Corte d'appello, la tendenza, che crediamo involontaria, a dar ragione al fisco. E se è eminentemente savio il noto aforismo, che tante volte abbiamo sentito ripetere da un magistrato dell'antico buono stampo lombardo: *sub bono principe mala causa*

fisci, è inutile il soggiungere quale elogio ne venga sì a quel Tribunale che al Governo. E certo ben più a quest'ultimo che nelle Regie Procure si ostina a mantenere un incaglio al libero corso della giustizia, al Governo alla cui simiglianza si informano tutte le pubbliche autorità. *Regis ad exemplum totus componitur orbis*, ripeteva sovente l'amico nostro testè rammentato, ma da tempo l'ottimo uomo si è stancato anche di questo assioma, e soltanto lo si sente esclamare talvolta, se gli pare che il Governo ne abbia indovinata taluna: *Rara avis in terris nigroque simillima cygno!*

Ma, lasciando finalmente da parte questa sgraziata sentenza, che venne ad accrescere audacia agli agenti delle finanze da cui era stata promossa la questione, ed alla quale essi e gli altri delegati del Governo non mancheranno di aggrapparsi a rimorchio, per imporre alle Commissioni, non vogliamo venire alle conclusioni senza accennare ad un' altra pretesa, della quale, per quanto è finora a nostra cognizione, non diede esempio che l'agente delle imposte di Milano.

Egli vuole assoggettare all'imposta le pile o piste da riso di cui sono forniti pressochè tutti i poderi irrigui delle nostre pianure. La legge, come abbiamo veduto, esclude dall'imposta le costruzioni destinate alla *conservazione e prima manipolazione dei prodotti agrari*. Essa considera quindi come dote del terreno tutto ciò che concorre non solo a creare i frutti della terra, ma a ridurli in quello stato nel quale possano passare dalle mani dell'agricoltore in quelle del negoziante o dell' industriale, che li distribuiscono ai varj usi della vita; e coll' espressione *prima manipolazione* intende escludere dal privilegio tutte quelle costruzioni, che servono a commercio o ad industria speciale estranea all'ordinaria economia agricola. Il grano trebbiato, i legumi ed ogni seme coltivato, allorchè

sono denudati dalla loro buccia, i latticinj, quando sono atti ad essere posti in commercio, il lino, la canape e la seta allo stato greggio, gli olj non depurati, sono i prodotti agrari che hanno subita la prima manipolazione di cui parla la legge. Ora, l'operazione che si fa al riso col sottoporlo alla pista, operazione richiesta dalla struttura speciale di quel seme, non è se non la continuazione della trebbiatura, colla quale lo si spoglia del *perigonio*, o scorza che non si stacca coi mezzi ordinarj adoperati per trebbiare gli altri cereali. Se quindi si avesse, come pretende il detto agente, a ritenere soggetta ad imposta la pista da riso, non si sa quale altra costruzione potrebbe godere del beneficio della legge.

Ed ora veniamo finalmente a ricercare se dalla nostra istoria si possa cavare qualche utile ammaestramento, qualche efficace conclusione.

Secondo noi, tanto questi fatti, come i moltissimi altri di cui fummo testimonj, non sono che effetti consoni al sistema di governare che da una dozzina d'anni regge i nostri interessi. Movente principale del sistema essendo l'attaccamento all'antico regime, non mai abbastanza dimenticato, e quindi la diffidenza nelle popolazioni, colle quali, per la forza dei tempi, erasi dovuto scendere a patti, conseguenze ne furono lo sprezzo della pubblica opinione e la guerra a tutto ciò che è forza popolare. Disconosciuti la virtù e l'ingegno, non si ebbe di mira che di stendere sul paese uno stuolo di uomini stretti con calcolati congegni al Governo, al solo scopo di formarne una legione politica, senza punto curarsi se tale organizzazione era conveniente al pubblico interesse, nè se i pubblici ufficj venivano affidati a persone sprovviste d'ogni garanzia di capacità o di moralità. Si credette mantenere solidità alla forma di Governo e la si rafforzò con sostegni imputriditi; si credette colla volgare

astuzia di indebolire il popolo, mentre si avrebbe potuto disarmarlo colla lealtà, e se ne fece un peggiore nemico, la cui forza recondita, che niun Governo può distruggere, potrà un giorno fatalmente appalesarsi.

Dal cattivo ordinamento e dalla qualità degli uomini nelle cui mani furono poste le amministrazioni, derivò l'inestricabile loro disordine e lo sperpero del pubblico denaro, a frenare il quale sarà impotente lo stesso Governo, finchè non vorrà disfare quel meccanismo burocratico in cui crede avere la sua forza e non havvi che la futura rovina sua e del paese.

Ed uno fra gli uomini del potere che furono i campioni del sistema di governare e gli autori responsabili dinanzi alla nazione, dei mali che ad essa ne derivarono, è, senza dubbio, l'attuale ministro delle finanze, la seconda sciagura vivente d'Italia dopo il Rattazzi, il Sella, che in questi giorni con inaudita jattanza udimmo sostenere l'infallibilità della burocrazia, e vantarsi insensibile alle accuse, il Sella, che non seppe mai trovare altro mezzo a migliorare lo stato delle finanze se non quello di mettere le mani nella borsa dei cittadini, eppure ebbe il coraggio di pronunciare testè in Parlamento le seguenti memorande parole:

Io mi sono sempre preoccupato degli interessi del contribuente, e credo di rappresentarli meglio e più di tutti voi, imperocchè io so ciò che costa il prender denaro dai cittadini.

Ma noi abbiamo veduto anche come il Sella abbia usurpato il potere legislativo, e violata ad un tempo la precisa disposizione della legge, coll'imporre una nuova tassa, alterata col regolamento la legge a danno dei contribuenti, ed abusato della propria autorità servendosi della pressione sugli impiegati come mezzo ad aumentare arbitrariamente le imposte.

E siccome siamo convinti che nessuna diversa opinione politica debba trattenere dall'adoperarsi a scemare i danni irreparabili che possono derivare dal cattivo governo della cosa pubblica agli interessi permanenti della nazione, così speriamo che nel Parlamento si possa con un'azione costante, ottenere il riordinamento amministrativo, col procedere innanzi tutto a purgare i Ministeri da quegli uomini, che occupando i primi posti nella gerarchia burocratica, dopochè contribuirono in sommo grado a creare l'oscurità impenetrabile intorno ai disordini dell'amministrazione, si credono necessarj, si impongono agli stessi ministri, e sono forse gli autori principali delle violazioni delle leggi, degli abusi, delle ingiustizie e dello scialacquo del pubblico denaro; col venire quindi ad una nuova e radicale sistemazione dei pubblici uffiej, nel senso di concentrarli sotto la direzione di uomini capaci, diminuire il numero degli impiegati, stabilire a norma dell'importanza dell'ufficio gli studj indispensabili onde esservi ammessi; col restituire in fine alla giustizia, quell'indipendenza e quell'autorità che non potrà avere intiera finchè continueranno a sussistere le Regie Procure, e finchè dalle enormi spese sarà resa a pochi accessibile.

Per ciò poi che precisamente si riferisce al nostro argomento, vorremmo che la Camera, valendosi dei diritti riservatigli nello Statuto, obbligasse il Governo alla rigorosa osservanza della legge, ad impartire quindi gli ordini necessarj agli agenti delle finanze ed alle Commissioni competenti, ed a restituire il denaro indebitamente percepito.

Vorremmo infine che tutti i cittadini si curassero assai più di tutto ciò che è di pubblico interesse, se non vuolsi cadere in tale stato di decadimento, a risorgere dal quale ben ardua sarebbe l'impresa, qualsiasi forma di Governo avesse a riceverne la triste eredità.

Milano, maggio 1871.

APPENDICE

Erano già in corso di stampa queste osservazioni, allorchè il ministro delle finanze trasmise agli uffici finanziari ed alle Commissioni per la revisione della tassa sui fabbricati una circolare, che leggemmo riprodotta nel N. 4158 della *Perseveranza*, tendente appunto a giustificare il Governo ed i suoi agenti dalle accuse loro dirette in proposito all'applicazione di quell' imposta.

La circolare incomincia colle seguenti parole:

« Firenze, 17 maggio 1871.

« La revisione generale delle rendite dei fabbricati, ha incontrato in molte località la più forte opposizione; e con pubbliche adunanze e per mezzo della stampa, e con minaccie all' ordine pubblico ed alla sicurezza personale dei funzionarj governativi si è tentato d' impedire che la legge fosse applicata in tutta la sua estensione. Fra gli illeciti maneggi messi in opera da coloro che vogliono ad ogni costo esimersi dalle pubbliche gravezze o soggiacervi bene al disotto del dovere, e più da coloro che cercano approfittarsi di tutto per iscreditare l' attuale ordine di cose, fuvvi pur quello di insinuare come da parte del Governo e dei suoi

agenti si proceda negli accertamenti delle basi d'imposta, a capriccio, esagerando fuori d'ogni misura e ragione le dichiarazioni dei contribuenti.

« Precipuo ed evidente scopo di cosiffatta agitazione è quello di sorprendere la imparzialità e rettitudine delle Commissioni e di ottenere dalle medesime non giustificate riduzioni.

« Nell'interesse dello Stato ed anche della pubblica moralità il sottoscritto crede opportuno di offrire a V. S. i principali argomenti di fatto all'oggetto di sventare le male arti, onde si tenta di togliere efficacia alla legge con grave danno del pubblico interesse e degli onesti contribuenti. »

Dice poi che l'accertamento delle rendite eseguito nel 1869, ebbe a riescire molto difettoso per l'angustia di tempo, a danno dell'erario e degli onesti contribuenti che ne risultarono più aggravati; che queste anomalie si accrebbero col succedersi delle revisioni parziali, per cui l'imposta si vide diminuire d'anno in anno; avere il Governo ritenuto che a rimediarvi occorresse di modificare la legge ed allargare le attribuzioni dei suoi agenti, assegnando loro un apposito personale tecnico, e prescrivendo le più accurate osservazioni ed indagini per determinare la più giusta produttività dei fabbricati; essersi dal Governo esternata ai dipendenti uffici la convinzione che con tali mezzi le rendite dovevano aumentare considerevolmente, ciò che « non implica il falso concetto di pretese di aumenti indebiti e non giustificabili.

« Che anzi, appena venne fatto di scorgere che taluno agente delle imposte, inspirandosi a malinteso zelo, era per deviare dal retto sentiero della giustizia, si fu solleciti di richiamarlo con severe ammonizioni. »

Facilmente si scorge in queste parole l'intenzione del ministro di liberarsi dalla responsabilità o scemare almeno la cattiva impressione prodotta dalla circolare del direttore generale delle imposte al Ministero delle finanze, da noi accennata; ma non volendo confessare il proprio errore o punire chi glielo aveva fatto commettere, si dimostra egli stesso offeso da coloro che ardirono attribuire il loro vero significato alle istruzioni ministeriali.

Quanto agli aumenti ingiustificabili introdotti dagli agenti delle imposte, nessuno meglio dei contribuenti può finora esserne giudice, poichè il ministro non è per certo in grado di conoscere in questo momento tutte le deliberazioni degli agenti. I fatti da noi accennati, e gli altri che ognuno potrebbe con molta facilità verificare, basteranno a convincere che le querele dei contribuenti non sono poi tanto temerarie come l'onorevole ministro pretende.

Speriamo almeno che dopo la nuova circolare Sella abbia a frenarsi il *malinteso zelo* degli agenti che avranno interpretate diversamente le istruzioni del commendatore Benetti, di cui riportiamo le parole che fecero in tutti sì triste effetto:

« Il Ministero è nella ferma convinzione che ove nell' accertamento che va ad intraprendersi si adoperino gli agenti finanziarj, cui più o meno direttamente è demandato, con tutto zelo ed energia, *la rendita imponibile dei fabbricati dovrà aumentare considerevolmente.*

« Ed è perciò che dai *risultati* che offrirà la revisione, se ne trarrà argomento per istabilire quali dei funzionarj siansi maggiormente distinti e quali siansi mostrati inferiori al proprio cómpito *per tenerne il debito conto all'occorrenza.* »

La *Perseveranza*, nel suo N. 4120, chiamò questo

eccitamento agli agenti delle imposte *di una finezza abbastanza ingenua.* Molti con noi lo interpretarono ancor più severamente di lei. Il ministro dichiara *falso* il *concetto* che il pubblico se ne è formato. Tanto meglio!